



Проект финансируется
Европейским Союзом

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL



АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ОТЧЕТ

ПО МОНИТОРИНГУ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА
В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОГРАММЫ ВСП+
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ДЕТИ И ПРАВО НА ТРУД
В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ

Отчет представляется Общественным объединением «Коалиция за демократию и гражданское общество» (Кыргызская Республика), в рамках проекта «Продвижение прав человека и трудовых прав через ВСП+ в Кыргызстане», финансируемого Европейским Союзом при технической поддержке DRI. Выражаем благодарность ОО «Центр защиты детей», Центру Солидарности, ОЮЛ «Ассоциация НКО по продвижению прав и интересов детей в КР», ОО «Кыргыз Индиго», Федерации профсоюзов Кыргызстана за предоставленные рекомендации и информацию для включения в данный отчет.



Проект финансируется
Европейским Союзом

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL



Отчет подготовлен

Общественным объединением
**«Коалиция за демократию и
гражданское общество»**



Проект финансируется
Европейским Союзом

Данная публикация подготовлена при поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество» и не отражает точку зрения Европейского Союза.

СОДЕРЖАНИЕ:

1. РЕЗЮМЕ	5
2. ПРАВОВЫЕ, РЕГУЛЯТИВНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ	6
2.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ	7
2.2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	9
2.2.1. Запрет на принудительный труд и эксплуатацию детского труда	9
2.2.2. Минимальный возраст для приема на работу и допустимое количество часов	12
2.2.3. Условия труда	13
2.2.4. Запреты и ограничения по видам работ, и профессии на которые могут привлекаться несовершеннолетние	15
2.2.5. Регулирование по выявлению детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации	16
2.3. ПОЛИТИКА, СТРАТЕГИИ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ В СФЕРЕ ТРУДА	19
2.3.1. Государственные программы по детскому труду	19
2.3.2. Система мониторинга наихудших форм детского труда	20
3. ДЕТИ В СФЕРЕ ТРУДА	21
3.1. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ	21
3.2. НАИХУДШИЕ ФОРМЫ ДЕТСКОГО ТРУДА	24
3.3. ДЕТСКИЙ ТРУД И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	27
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	28
4.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ НАИХУДШИХ ФОРМ ДЕТСКОГО ТРУДА	29
5. РЕКОМЕНДАЦИИ	30
5.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	30
5.2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ОТ НАИХУДШИХ ФОРМ ДЕТСКОГО ТРУДА	30
5.3. ПРОВЕДЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-РАЗЪЯСНИТЕЛЬНЫХ РАБОТ ПО ВОПРОСАМ НАИХУДШИХ ФОРМ ДЕТСКОГО ТРУДА	31

1. Резюме

Настоящий отчет содержит информацию по оценке ситуации детского труда в Кыргызской Республике на соответствие международным стандартам по правам ребенка в сфере права на труд в контексте Всеобщей Системы Преференций Плюс Европейского Союза («ВСП+ ЕС»). Основными сферами исследования являются использование детского труда, принудительного труда, включая наихудшие формы детского труда в Кыргызской Республике.

Государственная политика по защите прав детей в Кыргызстане основана как на международных обязательствах, принятых страной, так и на законодательных и политических мерах, принятых с момента обретения независимости. Кыргызстан ратифицировал все 27 конвенций о правах человека и трудовых правах, включенных в ВСП+, а также нормативные правовые акты, относящиеся к правам ребенка в сфере труда включают Кодекс КР «О детях», Трудовой кодекс, Уголовный кодекс, Кодекс о проступках, Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».

Законодательством запрещены наихудшие формы детского труда. Однако, система контроля за исполнением законов, практически, отсутствует. По данным Кластерного исследования за 2018 год, в республике 26,7 % детей привлекаются к детскому труду. При этом распространенность детского труда выше среди мальчиков, чем девочек (33,6% и 19%). Дети, проживающие в сельской местности, участвуют в экономической деятельности чаще, чем дети городской местности.¹

Исследование показало, что многие дети трудятся в условиях неформальной занятости экономики (мелкая уличная торговля, перенос тяжестей, мусорные свалки, скотобойни и т.д.) и домашних хозяйствах, большинство работающих детей заняты в сельском хозяйстве, вовлекаются в попрошайничество. Это сектора экономики, где механизмы контроля над исполнением законов о детском труде практически отсутствуют. По данным исследования, проведенного Национальным статистическим комитетом, более 90% детей заняты в сельском хозяйстве².

За отчетный период наблюдается сохранение практики вовлечения детей в наихудшие формы труда, что подтверждается предварительными выводами, озвученными в ходе реализации проекта МОТ «Искоренение детского труда и торговли людьми в Центральной Азии – от намерений к действиям»,³ а также описанными кейсами⁴, имеет место сезонность детского труда⁵. При этом, отмечается тенденция к увеличению запрещенных видов детского труда.⁶ Детскому труду, особенно в случаях привлечения в сельскохозяйственные виды работ находят оправдание, называя это трудовым воспитанием.⁷

Система защиты детей характеризуется ограниченным потенциалом социальных работников и специалистов по защите детей, а также большой текучестью кадров и оттоком человеческих ресурсов, отсутствием альтернативных услуг, недостаточностью финансирования социальных услуг и слабой координацией между различными

¹Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

²https://24.kg/obschestvo/119447_detskiy_trud_malenkih_kyrgyzstantsev_ekspluatiruyut_sobstvennyie_roditeli/

³Исследование проведено в рамках пилотного проекта «Анализ рыночных схем и производственно-бытовых цепочек хлопка и фасоли с целью предотвращения и искоренения эксплуатации детского труда в КР», проведенного бизнес-ассоциацией ЖИА совместно с МОТ.

⁴Приложение 3 к настоящему Отчету.

⁵По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁶<https://kabar.kg/news/v-kyrgyzstane-rastet-chislo-detei-vovlechennykh-v-opasnye-vidy-raboty/>

⁷<https://bit.ly/2S109Ee>

органами защиты детей и меж секторального взаимодействия ответственных сторон.⁸ Созданы институты для защиты детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Однако, предпринимаемые меры, в основном, сводятся к реагированию на факты наихудших форм детского труда.

Отсутствует единый механизм мониторинга ситуации по детскому труду, позволяющего проводить системный анализ полученных данных по выявлению детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда на местном и республиканском уровнях. Отсутствуют инструменты для проведения мониторинга по выявлению работающих детей, их перенаправлению (в случае необходимости), дальнейшему отслеживанию ситуации для исключения повторного возврата детей в наихудшие формы труда. Наличие единой базы данных, обобщаемой по результатам мониторинга, а также выявленные случаи детского труда, позволят определять дальнейшую стратегическую политику в сфере детского труда.

Кроме того, не определен уполномоченный государственный орган по мониторингу исполнения конвенций ООН, ратифицированных КР, в контексте ВСП+. Обеспечение реализации соответствующих конвенций является задачей профильных министерств.

2. Правовые, регулятивные и нормативные рамки

В настоящее время, государственная политика по защите прав и интересов детей основана как на международных обязательствах, принятых страной, так и на законодательных и политических мерах, принятых с момента обретения независимости. Национальное законодательство опирается на основные международные документы: Конвенцию ООН по правам ребенка, Конвенцию МОТ №138 о минимальном возрасте для приема на работу, Конвенцию МОТ №182 о наихудших формах детского труда. Ратифицировав эти Конвенции, Кыргызская Республика приняла на себя ряд обязательств по разработке и осуществлению государственной политики и социальных программ, направленных на решение проблем наихудших форм детского труда.⁹

Основываясь на ратифицированных документах, были разработаны и приняты соответствующие отраслевые нормативные правовые акты. Они включают Кодекс КР «О детях», Трудовой кодекс, Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».

В настоящее время разрабатывается План мероприятий по предотвращению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда (НФДТ) на 2019-2024 годы.

Национальное законодательство, в целом, содержит минимальные стандарты, предусмотренные международными договорами по вопросам обеспечения защиты несовершеннолетних в сфере труда. Между тем, необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в части пересмотра минимального трудового возраста несовершеннолетнего, а также в части уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в наихудшие формы труда.¹⁰

Законодательством КР запрещены наихудшие формы детского труда. Трудовым законодательством устанавливаются ограничения по возрасту работающих детей и по продолжительности рабочего времени. Так, допускается трудоустройство несовершеннолетнего с 16 лет, а в исключительных случаях - с 14 лет. Для несовершеннолетних

⁸По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁹Искоренение наихудших форм детского труда в Кыргызстане: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 (1999) для профсоюзных активистов, Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК); Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, -Бишкек: МОТ, 2012, стр.6.

¹⁰Руководство по мониторингу соблюдения прав женщин и детей в области трудовых отношений в рамках международного и национального законодательства, ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество», - Бишкек, 2019.

установлена сокращенная продолжительность рабочего времени. При этом, максимальное время занятости (в зависимости от возраста) не должно превышать 36 часов в неделю. За вовлечение несовершеннолетнего в наихудшие формы труда предусмотрено уголовное наказание.

В случае нарушения требований законодательства по вовлечению несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда предусматривается уголовная ответственность. К таким видам ответственности относятся торговля людьми, вовлечение в занятие проституцией, попрошайничество, и вывоз несовершеннолетних в зону вооруженных конфликтов. Вовлечение несовершеннолетних в указанные виды преступлений является отягчающим обстоятельством и, соответственно, предусматривается более серьезное уголовное наказание. Однако, неурегулированным является вопрос в части вовлечения несовершеннолетних в иные формы детского труда. Например, в случае использования детского труда в сельскохозяйственных работах.

В обеспечение исполнения конституционных положений и норм законодательства в сфере детского труда принимаются государственные программы и планы мероприятий. Указанные программы и планы ориентированы на выявление детей в трудной жизненной ситуации, которые включают мероприятия по борьбе с вовлечением детей в наихудшие формы детского труда. Однако, принимаемые меры не являются достаточными и, в основном, не носят упреждающего характера (т.е. отсутствуют меры по предотвращению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда). Как правило, реакция появляется в случае выявления факта детского труда. Отсутствует единый механизм мониторинга ситуации по детскому труду. В основном, такая ситуация обусловлена нехваткой кадровых (человеческих) и финансовых ресурсов. Система защиты детей характеризуется ограниченным потенциалом социальных работников и специалистов по защите детей, а также большой текучестью кадров и оттоком человеческих ресурсов, отсутствием альтернативных услуг, недостаточностью финансирования социальных услуг и слабой координацией между различными органами защиты детей.

2.1. Международные стандарты

Кыргызстан ратифицировал все 27 конвенций о правах человека и трудовых правах, включенных в ВСП+. До настоящего времени Кыргызстаном не ратифицирован Факультативный протокол к МПЭСКП, в соответствии с положениями которого гражданам Кыргызстана можно было бы обращаться в случаях нарушения их трудовых прав.¹¹ В связи с чем, государство приняло на себя обязательство по обеспечению, наряду с иными правами, трудовых прав детей с ограниченными возможностями и обеспечению защиты от всех форм эксплуатации. Законом КР от 13 марта 2019 года № 34 ратифицирована Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года и подписанная 21 сентября 2011 года.

Из числа Конвенций, затрагивающих права детей, на дату подготовки настоящего Отчета Кыргызстан предоставил доклад в Комитет ООН по правам ребенка (12 ноября 2019 г.).

Кыргызская Республика ратифицировала две Конвенции Международной Организации Труда (далее – «МОТ»), касающиеся детского труда:¹²

- 1) Конвенция № 138 о минимальном возрасте для приема на работу - ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 31 марта 1992 года. При вступлении в

¹¹См.: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>.

¹²Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

члены МОТ Кыргызская Республика подтвердила, что конвенции МОТ, ратифицированные бывшим СССР на ее территории, остаются в силе (далее – «Конвенция 138»);

- 2) Конвенция № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда - ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 30 декабря 2003 года № 244 (далее – «Конвенция № 182»).

Конвенцией № 138 установлены минимальные стандарты в отношении трудового возраста несовершеннолетних, члены организации «обязуется осуществлять национальную политику, имеющую целью обеспечить эффективное упразднение детского труда и постепенное повышение минимального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков.»¹³ Конвенция также признает:

- Минимальный возраст, определяемый на основе пункта 1 настоящей статьи, не должен быть ниже возраста окончания обязательного школьного образования и, во всяком случае, не должен быть ниже пятнадцати лет.¹⁴
- Национальным законодательством или правилами может допускаться прием на работу по найму или на другую работу лиц в возрасте от тринадцати до пятнадцати лет для легкой работы, которая:
 - а) не кажется вредной для их здоровья или развития; и
 - б) не наносит ущерба посещаемости школы, их участию в утвержденных компетентными органами власти программах профессиональной ориентации или подготовки или их способности воспользоваться полученным обучением¹⁵.
- Национальным законодательством или правилами может также допускаться прием на работу по найму или на другую работу лиц в возрасте по крайней мере пятнадцати лет, но еще не завершивших обязательного школьного образования, при условии соблюдения требований подпунктов а) и б) пункта 1 настоящей статьи.¹⁶

В Конвенции № 182 установлены следующие минимальные стандарты по искоренению наихудших форм детского труда. Конвенция признает:

- Каждое государство-член, принимая во внимание важность образования в деле искоренения детского труда, принимает в установленные сроки меры, направленные на:
 - а) недопущение вовлечения детей в наихудшие формы детского труда;
 - б) оказание необходимого и должного прямого содействия для прекращения занятия детей наихудшими формами детского труда, а также их реабилитации и социальной интеграции;
 - в) предоставление всем детям, освобожденным от наихудших форм детского труда, доступа к бесплатному базовому образованию, а также по мере возможности и необходимости к профессионально-технической подготовке;
 - г) выявление и охват детей, находящихся в особо уязвимом положении; и
 - д) учет особенностей положения девочек.
- Каждое государство-член назначает компетентный орган, ответственный за применение положений, проводящих в жизнь настоящую Конвенцию.

¹³Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу, ст.1

¹⁴Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу, ст.2, п.3

¹⁵Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу, ст.7 п.1

¹⁶Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу, ст.7, п.2

Значительный вклад в кодификацию международно-правовых норм в области прав человека вносят специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, Международная организация труда (МОТ). МОТ обнародовала более 180 конвенций в области занятости, трудовой гигиены и трудовых прав. Кыргызская Республика присоединилась к МОТ 31 марта 1992 года и взяла на себя обязательства по всем конвенциям МОТ, которые были ратифицированы СССР. Со времени присоединения, за время существования МОТ, было принято 189 конвенций и 200 рекомендаций. Кыргызстан ратифицировал 53 конвенции, включая конвенции «унаследованные» от СССР.¹⁷

Кыргызстан является государством-участником восьми из девяти основных договоров ООН по правам человека, за исключением Конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений и шести из девяти факультативных протоколов к ним. Ратифицируя международные договоры в области прав человека, правительства обязуются осуществлять меры и принимать законодательство на национальном уровне в соответствии со своими договорными обязательствами.

2.2. Конституционные принципы и национальное законодательство

Действующая редакция Конституции Кыргызской Республики содержит положение о том, что вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. В частности, Конституция КР устанавливает запрет на рабство, торговлю людьми, а также эксплуатацию детского труда.¹⁸

Согласно Конституции, права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Статья 16 (2, 5) Конституции устанавливает:

Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека. Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. Не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами.

В Кыргызской Республике действует принцип обеспечения наилучших интересов ребенка.

Национальное законодательство предполагает общую защиту работающих детей, минимального возраста, по сферам деятельности, и продолжительности рабочего дня. Вместе с тем, необходимо принятие последовательных мер по совершенствованию законодательства в целях искоренения вовлечения детей в наихудшие формы труда.

2.2.1. Запрет на принудительный труд и эксплуатацию детского труда

Трудовой кодекс КР закрепляет принцип свободы труда, запрещается принудительный труд (статья 2). Также, запрещается дискриминация в сфере трудовых правоотношений, в том числе, детского труда в наихудших формах (ст.2). Статьей 10 Трудового

¹⁷https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103529

¹⁸Конституции Кыргызской Республики, ст.20

кодекса КР закреплено определение «запрещению принудительного труда».

Основными принципами правового регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений признаются:

- запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере трудовых правоотношений;
- запрещение детского труда в наихудших формах;¹⁹

Статья 10. Запрещение принудительного труда

Принудительный труд, то есть принуждение к выполнению работы под угрозой применения какого-либо насильственного воздействия, запрещается. Использование детского труда в наихудших формах запрещается.

Понятие «принудительный труд», также, приводится в Законе КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» (ст.1).

Статья 1. Понятия, используемые в настоящем Законе

принудительный труд - выполнение любой работы или оказание услуг под угрозой наказания, на выполнение которых лицо добровольно не давало согласия;

Кодексом КР «О детях» к наихудшим формам детского труда относятся формы детского труда, которые включают (ст.5):

- все формы рабства или практику, сходную с рабством, например, продажа детей и торговля ими, долговая кабала и крепостная зависимость, а также принудительный или обязательный труд, в том числе принудительную или обязательную вербовку детей для использования их в вооруженных конфликтах;
- использование, вербовка или предложение ребенка для занятия проституцией, производства порнографической продукции или порнографических представлений;
- использование, вербовка или предложение ребенка для занятия противоправной деятельностью, в частности, для производства и продажи наркотиков, как они определены в соответствующих международных договорах;
- работа, которая по своему характеру или условиям, в которых она выполняется, может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей.

Следовательно, понятие «наихудшие формы труда», предусмотренное в статье 3 Конвенции №182, и криминализация детского труда в целях искоренения детского труда нашли свое правовое основание в национальном законодательстве.

В случае вовлечения несовершеннолетнего в наихудшие формы труда предусматривается уголовная ответственность. Следует отметить, что, степень ответственности за преступление, совершенное против несовершеннолетнего, зависит от возраста последнего. Так, в случае с несовершеннолетним в возрасте до 14 лет (малолетний) установлена более строгая уголовная ответственность. Такой подход обусловлен положениями Гражданского кодекса КР, исходя из соображений дееспособности несовершеннолетнего. Т.е., концепция указанных кодексов основана на том, что несовершеннолетние более младшего возраста (до 14 лет) менее осознают значение своих действий (по Гражданскому кодексу) и требуют более ориентированной защиты (по

¹⁹ТК КР ст.2

Уголовному кодексу). Однако, такой подход не совсем себя оправдывает и, учитывая, что несовершеннолетний в любом возрасте требует адекватной защиты, необходимо устранить подобную градацию в возрасте, установив единые меры защиты.

Так, устанавливаются следующие виды уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в наихудшие формы труда.

Торговля людьми²⁰, то есть их вербовка, перевозка, укрывательство, прием или передача, осуществленная с их согласия или без согласия, путем угрозы, применения силы или других форм принуждения, шантажа, похищения, мошенничества, обмана, с целью эксплуатации или получения иной выгоды либо без таковой, совершенное в отношении *несовершеннолетнего*²¹, наказывается лишением свободы III категории (от пяти лет до семи лет и шести месяцев). То же деяние, совершенное в отношении *малолетнего*,²² наказывается лишением свободы IV категории (от семи лет и шести месяцев до десяти лет).

Под вербовкой понимается деятельность физических или юридических лиц по поиску, отбору, приему и найму людей за материальное вознаграждение для выполнения каких-либо работ, оказания услуг в интересах нанимателя или иных лиц.

Под эксплуатацией понимается принуждение лиц к проституции или другим формам сексуальной эксплуатации, принудительному труду или услугам, рабству, участию в вооруженных конфликтах, в том числе посредством использования долговых обязательств, материальной или иной зависимости, а также их подневольного положения.

Вовлечение в занятие проституцией либо принуждение к занятию проституцией²³ - наказывается штрафом VI категории (от 260 000 сом до 300 000 сом / от 3 715 до 4 300 долларов США (от 3 376 евро до 3 896 евро²⁴)) или лишением свободы II категории (от двух лет шести месяцев до пяти лет); **то же деяние, совершенное в отношении заведомо несовершеннолетнего**, - наказывается лишением свободы III категории (от пяти лет до семи лет шести месяцев) со штрафом III категории (от 140 000 сом до 180 000 сом / от 2 000 до 2 570 долларов США (от 1 818 евро до 2 337 евро)).

Содействие проституции и разврату – организация или содержание притонов для занятия проституцией) с использованием лиц, заведомо не достигших 16 лет - наказываются штрафом VI категории (от 120 000 сом до 140 000 сом / от 1 700 до 2 000 долларов США (от 1 558 евро до 1 818 евро)) либо лишением свободы II категории (от двух лет шести месяцев до пяти лет).²⁵

Вовлечение заведомо несовершеннолетнего в порнобизнес - наказываются штрафом VI категории (от 260 000 сом до 300 000 сом / от 3 700 до 4 300 долларов США (от 3 376 евро до 3 896 евро)) или лишением свободы II категории (от двух лет шести месяцев до пяти лет), в отношении *малолетнего* - наказываются лишением

²⁰Статья 171 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

²¹Согласно Гражданскому кодексу КР, для целей определения дееспособности, несовершеннолетним признается лицо в возрасте от 14 до 18 лет.

²²Согласно Гражданскому кодексу КР, для целей определения дееспособности, несовершеннолетним признается лицо в возрасте до 14 лет.

²³Статья 166 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

²⁴Обменный курс евро к сом (в среднем, 1 евро = 77 сом) на декабрь 2019, https://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1562&lang=RUS&valuta_id=20&beg_day=01&beg_month=12&beg_year=2019&end_day=23&end_month=12&end_year=2019

²⁵Статья 167 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

свободы IV категории (от семи лет шести месяцев до десяти лет) с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.²⁶

В указанной выше статье отягчающим обстоятельством является вовлечение малолетнего. В отношении несовершеннолетнего такое положение отсутствует. В данном случае, как следует, в отношении виновного лица по вовлечению несовершеннолетнего старше 14 лет в порнобизнес, будет применяться иной вид наказания – на общих основаниях (более смягченное, поскольку не будут применяться отягчающие обстоятельства). На наш взгляд, такой подход законодателя ничем не оправдан и требует соответствующих изменений в интересах ребенка.

Как следует, законодатель предусмотрел отягчающую уголовную ответственность в случае вовлечения несовершеннолетнего в указанные выше виды преступлений только при условии, если виновное лицо знало о возрасте несовершеннолетнего. На наш взгляд, такой подход минимизирует возможную защиту несовершеннолетнего, поскольку знание либо незнание возраста не должно быть предметом доказательства. К тому же, такие условия (знание либо незнание возраста несовершеннолетнего) могут быть трудно доказуемыми. Полагаем, что предусмотренное наказание должно подлежать применению вне зависимости от того, знало виновное лицо возраст несовершеннолетнего или нет. В случае установления, что виновное лицо не знало возраст несовершеннолетнего, как следует, для такого лица уголовная ответственность предусматривается на общих основаниях, т.е., без отягчающих обстоятельств. К примеру, в случае вовлечения лица в занятие или принуждение к занятию проституцией, предусматривается следующее наказание: штраф VI категории (от 180 000 до 220 000 сом (от 2 336 евро до 2 857 евро)) или лишением свободы II категории (от двух лет шести месяцев до пяти лет).

Кроме того, неурегулированным остается вопрос вовлечения несовершеннолетних в сельскохозяйственные или иные виды работ (скотобойни, уличная торговля), которые зачастую воспринимаются как трудовое воспитание ребенка, либо использование детского труда в качестве «семейного подряда» (когда работает вся семья и дети привлекаются родителями, чтобы не платить привлеченным работникам). Также, родители сами отдают детей на подобного рода заработки, тем самым, ребенок становится дополнительным кормильцем, а в ряде случаев, и единственным кормильцем в семье.²⁷ Учитывая, что данный вопрос затрагивает самих родителей, принимаемые меры, на наш взгляд, должны носить профилактическо-просветительские меры, поскольку привлечение родителей к уголовному или же к административному наказанию (взыскание штрафа) обозначенной выше проблемы не решат.

2.2.2. Минимальный возраст для приема на работу и допустимое количество рабочих часов

Трудовым кодексом КР устанавливается, что трудовой договор может быть заключен с лицом (работником), достигшего 16 лет. При этом, допускается снижение минимального возрастного порога при следующих обстоятельствах:²⁸

- с 15 лет в исключительных случаях, по согласованию с представительным органом работников организации либо уполномоченным государственным органом в сфере труда;
- с 14 лет с письменного согласия одного из родителей (опекуна, попечителя) или

²⁶Статья 168 Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

²⁷<https://ru.sputnik.kg/society/20170612/1033808720/istorii-kyrgyzstancsev-lishennyh-detstva.html>

²⁸Статья 18 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

органа опеки и попечительства, для выполнения в свободное от учебы время легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нарушающего процесса обучения.

Согласие родителей (опекуна, попечителя) дается в письменной форме (заявление), при этом родители (опекун, попечитель) наряду с несовершеннолетним подписывают трудовой договор.

Вместе с тем, Трудовой кодекс КР не дает разъяснений, что является «исключительным случаем», позволяющего снизить минимальный возрастной порог до 14 или 15 лет.

Трудовым кодексом КР установлена следующая сокращенная продолжительность рабочего времени (ст.91):

- от 14 до 16 лет – не более 24 часов в неделю;²⁹
- от 16 до 18 лет – не более 36 часов в неделю.³⁰
- от 14 до 16 лет – не более 5 часов в день (рабочей смены);³¹
- от 16 до 18 лет – не более 7 часов в день (рабочей смены).³²

Для учащихся общеобразовательных организаций (школ), образовательных организаций начального и среднего профессионального образования, совмещающих в течение учебного года учебу с работой:

- от 14 до 16 лет - 2,5 часа в день;³³
- от 16 до 18 лет - 3,5 часа в день.³⁴

Конвенция № 138, также, предусматривает, что государства, чьи экономика и система образования недостаточно развиты, могут первоначально установить возраст в 14 лет как минимальный, но обязуются осуществлять национальную политику, имеющую целью обеспечить эффективное упразднение детского труда, и постепенное повышение минимального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков.

Как следует, трудовое законодательство КР разработанное в 2004 году, до сих пор ориентировано на период его составления и не претерпело изменений в части повышения максимального возраста несовершеннолетних. Кроме того, фактически, незащищенными остаются несовершеннолетние, не посещающие образовательные учреждения. Проводится градация между обучающимися и не обучающимися детьми посредством максимального сокращения трудового дня для учащихся несовершеннолетних и незначительного сокращения рабочего дня для неучащихся несовершеннолетних. Тем самым, трудовое законодательство, фактически, поддерживает возможность привлечения несовершеннолетних на работу, вместо создания условий для их образования.

2.2.3. Условия труда

Трудовой кодекс КР устанавливает ряд дополнительных гарантий в отношении несовершеннолетних, к которым можно отнести следующее:

- Работодатель обязан принимать на работу лиц в возрасте до 18 лет, особо нуждающихся в социальной защите (выпускников детских домов, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и других), направляемых соответствующими

²⁹Статья 91 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

³⁰Статья 91 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

³¹Статья 95 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

³²Статья 95 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

³³Статья 95 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

³⁴Статья 95 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

государственными органами в порядке трудоустройства, в счет установленной квоты.

Отказ в приеме на работу в счет установленной квоты лицам, указанным в части первой настоящей статьи, запрещается и может быть обжалован ими в соответствующие государственные органы или суд (ст.294).

- Расторжение трудового договора с работниками в возрасте до 18 лет по инициативе работодателя (кроме случая ликвидации организации) помимо соблюдения общего порядка увольнения допускается только с согласия соответствующего уполномоченного государственного органа в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст.301).

В целях обеспечения гарантированного доступа к качественному основному общему образованию и равного доступа к другим уровням образования, разработаны Концепция развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года,³⁵ а также Стратегии развития образования на 2012-2020 гг., к которой на периодичной основе разрабатываются планы действий.³⁶ В указанной Стратегии предусматривается выявление детей, не посещающих школу, и детей группы риска непосещения школы, качество образования, использование ресурсов/ управление финансами и управление школой, и предлагается реформирование, ориентированное на права и интересы детей, для решения проблем равноправия и качества в системе образования. Ожидалось, что четкие стандарты, процедуры и механизмы реализации Стратегии будут иметь решающее значение в достижении намеченных результатов и реализации прав детей на качественное и инклюзивное образование.³⁷ Однако, мер, направленных на обеспечение особо нуждающихся в социальной защите трудоустройством по квотам, указанными документами не предусмотрено.

Функция государственного контроля за использованием детского труда закреплена за Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики.³⁸

Согласно Закону Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года № 72 государственные инспекторы труда не вправе производить проверку неожиданно для работодателя, намерено нарушающего права работающих детей, так как субъект предпринимательства не менее чем за 10 дней должен быть письменно предупрежден о проведении проверки.

В основном, выявление работающих детей определяется в ходе проводимых рейдов³⁹ (как правило, правоохранительными органами с участием вышеуказанной государственной инспекции).

³⁵Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года N 201 (Приложение 1).

³⁶Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года N 201 (Приложение 2).

³⁷Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике, ЮНИСЕФ, 2015 г.

³⁸В соответствии с постановлением Правительства КР «Об органах госуправления при Правительстве КР и других организациях в ведении Правительства КР» от 12.01.12г. №12 и постановления Жогорку Кенеша КР «О структуре Правительства КР» от 23.12.11г. № 1452-V, а также в связи с проводимой реформой органов исполнительной власти была создана Госинспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР. В ведение Госинспекции были переданы инспекционные и надзорные функции ранее действовавшей Государственной инспекции труда при Министерстве труда, занятости и миграции КР.

³⁹Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

2.2.4. Запреты и ограничения по видам работ и профессий, на которые могут привлекаться несовершеннолетние

Статья 218 Трудового кодекса КР запрещает применение труда лиц в возрасте до 18 лет.

Статья 218. Ограничение выполнения тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда

На тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда запрещается применение труда женщин и лиц в возрасте до 18 лет, а также лиц, которым указанные работы противопоказаны по состоянию здоровья.

Перечни тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин и лиц в возрасте до 18 лет, утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

Во исполнение указанной статьи Правительством КР утвержден *список производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда* (подземные работы, открытые горные работы, металлургия, др.). Установлено следующее ограничение: выпускники начальных и средних профессиональных учебных заведений, закончившие профессиональную подготовку со сроком обучения не менее трех лет по профессиям, включенным в вышеуказанный Список, и не достигшие 18-летнего возраста, могут допускаться к работе по этим профессиям на срок не более 4 часов в день под руководством опытных рабочих-наставников и при условии строгого соблюдения в этих производствах и на работах действующих правил и норм по охране труда.⁴⁰

Вместе с тем, в 2019 году Минтрудом разработан проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О списке производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда, на которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет» от 2 июля 2001 года № 314», в целях совершенствования списка работ, на которых ограничивается или запрещается применение детского труда в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.⁴¹

Запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному воспитанию (игорный бизнес, работа в ночных клубах, производство и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами). Запрещается переноска и перемещение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные предельные нормы (294 ТК КР). Аналогичный запрет установлен Кодекс КР «О детях» (ст.15).

Запрещается привлекать работников в возрасте до 18 лет к сверхурочным работам. Сверхурочной считается работа, производимая работником по инициативе работодателя сверх установленной продолжительности рабочего времени, ежедневной работы (смены), а также работа сверх нормального числа рабочих часов за учетный период (ст.100 ТК КР).

⁴⁰Постановление Правительства КР от 2 июля 2001 года № 314 «О списке производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда, на которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет».

⁴¹Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

Запрещается направление в служебные командировки, привлечение к работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, культурно-массовым мероприятиям работников в возрасте до 18 лет. Исключение составляют творческие работники средств массовой информации, организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, при наличии письменного согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения уполномоченного государственного органа в области образования, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба их здоровью, обучению и нравственному развитию, профессиональных спортсменов в соответствии с перечнями профессий, устанавливаемыми Правительством КР (ст.297).

2.2.5. Регулирование по выявлению детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации

Согласно Положению «О порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации»,⁴² при выявлении детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда, таким детям должно быть обеспечено социальное сопровождение. На районном уровне действуют территориальные управления - Управления социальной защиты населения (далее – «Районные Управления»). Указанные Районные Управления являются территориальными подразделениями Министерства труда и социального развития. Территориальные подразделения уполномоченного органа по защите детей совместно с исполнительными органами местного самоуправления для проведения профилактической работы по недопущению трудных жизненных ситуаций проводят мониторинг семей с детьми с целью раннего выявления трудной жизненной ситуации.

Указанным Положением предусмотрены следующие меры реагирования:

- ✓ В случае выявления детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда, наносящие вред здоровью ребенка, проводится экстренное изъятие детей с рабочего места.
- ✓ В случае выявления ребенка, не посещающего общеобразовательную организацию, Районное Управление совместно с органом образования принимает меры по вовлечению ребенка в обучение.
- ✓ Уполномоченный орган в сфере занятости, миграции и молодежной политики на основании решения КДД оказывает содействие в трудоустройстве детей, достигших возраста 14 лет, на выполнение работ, не препятствующих получению образования, не наносящих ущерб здоровью и социальному развитию ребенка.

Обеспечение права ребенка на труд и защиты от принудительного труда, также, охватывается следующими отраслевыми нормативными правовыми актами:

- ✓ Кодекс КР «О детях» от 10 июля 2012 года № 100, содержит разделы по системе защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и мерам по защите детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.⁴³

⁴²Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2015 года № 391.

⁴³Разделы 4 и 5 Кодекса КР «О детях».

Статья 34. Выявление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

1. При выявлении детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, лица обязаны в 2-дневный срок проинформировать об этом соответствующее территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей.
2. Порядок организации выявления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления с уполномоченным органом по защите детей определяется в порядке, установленном законодательством.

Статья 35. Оценка ситуации и план индивидуальной работы с семьей

1. При выявлении семьи группы риска территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей совместно с исполнительным органом местного самоуправления в течение 10 календарных дней осуществляют изучение и оценку ситуации в выявленной семье, разрабатывают план индивидуальной работы с семьей, по согласованию с этой семьей, с учетом потребностей каждого ребенка.
2. При составлении плана индивидуальной работы с семьей, находящейся в трудной жизненной ситуации, территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей с помощью соответствующих специалистов оценивает жизненную ситуацию семьи и осуществляет поиск внешних и внутренних ресурсов для необходимых преобразований, а также возможностей их эффективного использования для положительного изменения сложившейся ситуации.
3. План индивидуальной работы с семьей включает в себя перечень мероприятий по оказанию социальной, правовой, психолого-педагогической, медицинской помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, направленный на поддержание и способствование благоприятного развития ребенка, а также на укрепление воспитательных навыков и возможностей родителей, опекунов и других лиц, ответственных за воспитание ребенка и уход за ним, а также включает сроки его выполнения с указанием ответственных лиц.
4. Территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей обязано осуществлять контроль за динамикой изменений в семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, в соответствии со сроками, установленными в плане индивидуальной работы с семьей.

Статья 36. Индивидуальный план по защите ребенка

1. Территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей составляет индивидуальный план по защите ребенка в течение 10 календарных дней со дня выявления ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации.
2. Сотрудник территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей, проводящий всестороннюю оценку ситуации совместно со специалистом айыл окмоту в сельской местности либо с представителем органов местного самоуправления в городе, разрабатывает индивидуальный план по защите ребенка и в обязательном порядке решает следующие вопросы:
 - 1) нуждается ли данный ребенок в услугах по его защите;
 - 2) нуждается ли ребенок в реабилитационных программах;
 - 3) возможно ли оставление ребенка в семье или требуется размещение его вне семьи;
 - 4) требуется ли назначение ребенку опекуна, усыновления или размещения его в приемную семью.

3. Составление индивидуального плана по защите ребенка осуществляется с учетом следующих принципов:

- 1) учет мнения ребенка в соответствии с его возрастом и зрелостью;
- 2) размещение ребенка вне семьи осуществляется как крайняя мера его защиты;
- 3) разделение братьев и сестер не допускается, за исключением случаев, когда такое разлучение соответствует их наилучшим интересам;
- 4) учет национального, религиозного, культурного или языкового происхождения ребенка;
- 5) разъяснение ребенку всей информации и принятых решений в отношении него в доступной форме в зависимости от его возраста и зрелости;
- 6) принятие решения в наиболее кратчайшие сроки и без нанесения вреда благополучию и интересам ребенка.

4. Направление ребенка в интернатное учреждение используется в исключительных случаях как крайняя мера и при наличии доказательств того, что все другие меры по обеспечению ребенка семейным окружением исчерпаны.

5. Индивидуальный план по защите ребенка должен содержать:

- 1) оценку и анализ жизненной ситуации;
- 2) мероприятия по защите ребенка;
- 3) прогноз влияния мероприятий по защите ребенка на его развитие и реализацию его прав в долгосрочной перспективе;
- 4) сведения о конкретных органах, ответственных за исполнение мероприятий;
- 5) сроки исполнения, контроля плана.

6. Индивидуальный план по защите ребенка вносится на рассмотрение Комиссии по делам детей, которая рассматривает его в течение 10 календарных дней.

7. В экстренных случаях, когда имеется прямая угроза жизни и здоровью ребенка (применение физического, психологического, сексуального насилия, жестокое обращение или эксплуатация), территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей совместно с органами внутренних дел принимает неотложные меры по защите ребенка, вплоть до размещения его вне семьи. В течение суток территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей письменно информирует суд о принятых в срочном порядке мерах. В этом случае территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей не позднее 3 рабочих дней разрабатывает проект индивидуального плана по защите ребенка и направляет его в Комиссию по делам детей.

При изъятии ребенка из семьи территориальное подразделение уполномоченного органа по защите детей обязано письменно проинформировать родителей или лиц, их заменяющих, о возможности обжаловать действия по изъятию ребенка в судебном порядке в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

8. Порядок размещения ребенка вне семьи определяется Правительством Кыргызской Республики.

Политика правительства в сфере трудового рынка включает все традиционные меры: регулирование минимальной заработной платы, пособий по безработице, обязательства работодателя по своевременной выплате заработной платы, по заключению трудовых договоров, обеспечению условий труда, др. Тем не менее, данные меры не являются действительно эффективными. Например, официальная минимальная заработная плата (1 750 сом в месяц или 25 долларов США в месяц (примерно 22

евро)) намного ниже зарплат, предлагаемых неквалифицированным работникам на самых низкооплачиваемых предприятиях в стране.⁴⁴

2.3. Политика, стратегии поддержки детей в сфере труда

2.3.1. Государственные программы по детскому труду

За период подготовки настоящего Доклада ранее утвержденные государственные программы утратили свое действие. Последняя государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм детского труда в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы, утратила силу в 2017 году. Есть внутренние указы Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики «О реализации социальных программ (проектов) «Профилактика наихудших форм детского труда, социальная адаптация детей-инвалидов» и информационное письмо о деятельности Информационно-ресурсного центра о проблемах наихудших форм детского труда. Также, министерство приняло межведомственное распоряжение №102 «Об утверждении межведомственного плана по предупреждению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда на 2016-2018 годы» от 06.04.2016. Работы по выявлению и сопровождению детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда проводятся сотрудниками районных, городских управлений в соответствии с утвержденными Планами.

В целом, как следует, вышеуказанные программы и планы направлены на принятие мер в отношении работающих детей, т.е., осуществление фактического реагирования. Однако, необходимо усиление мер, направленных на пресечение ситуаций вовлечения несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда.

Для разработки Плана мероприятий по предотвращению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда (НФДТ) на 2019-2024 годы в мае 2018 года была образована рабочая группа в рамках реализации программы правительства КР «Поддержка семьи и защита детей на 2017-2027 годы».⁴⁵

По информации МОТ, в рабочую группу вошли 30 представителей, включая представителей Министерства труда и социального развития, Минобразования, Министерства здравоохранения, районных управлений социального развития, образования, инспекций внутренних дел с северных регионов, местных органов власти, некоммерческих организаций, профсоюзы и организации работодателей. Также, отмечается, что План предусматривает реализацию четырех задач: совершенствование нормативно-правовой базы в сфере искоренения наихудших форм детского труда; развитие системы защиты в наихудших формах детского труда и улучшение взаимодействия заинтересованных органов; обеспечение доступа к государственным и муниципальным услугам детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда, и их семей; повышение информированности и вовлеченности институтов гражданского общества и населения в защиту прав и интересов детей и предупреждение наихудших форм детского труда.⁴⁶

⁴⁴Общая страновая оценка для Кыргызской Республики, подготовлено: Грациела Пига, Томислав Новович, Роман Могилевский, - Бишкек, сентябрь, 2016, стр.74.

⁴⁵<https://bit.ly/2nAN6hy>

⁴⁶https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_671370/lang--ru/index.htm

В ходе обсуждения вышеуказанного Плана мероприятий заместитель министра труда и социального развития КР Ализа Солтонбекова заявила, что План заложит мероприятия, которые позволят выявлять детей в наихудших формах детского труда, выработать механизм сопровождения и социальной реабилитации, а также сформировать базу данных таких детей. Помимо этого, План подразумевает укрепление потенциала социальных работников, действующих при местных органах самоуправления, которые будут вовлечены в процесс выявления и оказания содействия в реабилитации детей в наихудших формах детского труда и их семей.⁴⁷

2.3.2. Система мониторинга наихудших форм детского труда

Ратифицировав все семь Конвенций ООН по правам человека, Кыргызская Республика имеет обязательство по предоставлению периодических отчетов в договорные органы ООН. Ратифицированные Конвенции входят в перечень 27 международных договоров для поддержания статуса ВСП+ ЕС.

Вместе с тем следует отметить, что на дату подготовки настоящего Отчета, не определен уполномоченный государственный орган по мониторингу исполнения конвенций ООН, ратифицированных КР, в контексте ВСП+. Обеспечение реализации соответствующих конвенций является задачей профильных министерств. К примеру, ответственным органом по экономической деятельности является Министерство экономики, ответственным органом в сфере обеспечения трудовых прав является Министерство труда и социального развития КР. Однако, Конвенции в сфере прав человека, по информации указанного Министерства, не являются предметом мониторинга данного ведомства.⁴⁸

В Кыргызстане действует частичная система социальной защиты детей, в которой несколько государственных структур на центральном и местных уровнях отвечают за вопросы защиты детей.⁴⁹ Система защиты детей характеризуется ограниченным потенциалом социальных работников и специалистов по защите детей, а также большой текучестью кадров и оттоком человеческих ресурсов, отсутствием альтернативных услуг, недостаточностью финансирования социальных услуг, слабой координацией между различными органами защиты детей.⁵⁰

В настоящее время в республике вопросами защиты детей занимаются различные государственные, неправительственные и международные организации. Действующая система защиты детей более подробно представлена в Приложении 2 к настоящему Отчету.

Министерство труда и социального развития КР (далее – Министерство социального развития) является уполномоченным органом по защите прав ребенка. На районном уровне образованы структуры, включая отделы поддержки семьи и детей (далее - ОПСД) и комиссии по делам несовершеннолетних. ОПСД входят в структуру районных органов исполнительной власти и лишены права самостоятельного принятия решения.⁵¹ Для принятия решений (направление ребенка в альтернативное учреждение, др.) выносятся ОПСД на рассмотрение комиссий по делам детей. Отсутствие

⁴⁷<https://bit.ly/2nAN6Hy>

⁴⁸Письмо Министерства экономики КР от 24.09.2019 г., исх № 16-1/14556; письмо Министерства юстиции КР от 13.09.2019 г., исх.№ 02-2/13713.

⁴⁹Положение детей в Кыргызской Республике, ЮНИСЕФ, 2011 г., стр.33.

⁵⁰По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁵¹Положение детей в Кыргызской Республике, ЮНИСЕФ, 2011 г., стр.34.

представительств на уровне сельских управ, ограниченные кадровые ресурсы и отсутствие транспортных средств усложняют выполнение функциональных обязанностей ОПСД, особенно в части предоставления услуг уязвимым детям в отдаленных районах. Рассмотрение отдельных случаев зачастую проводится на низком уровне.⁵² Предпринимаемые меры, в основном, сводятся к реагированию на факты наихудших форм детского труда.⁵³ К примеру, в национальном отчете по исполнению Конвенции ООН по правам ребенка в части детского труда отмечается, что в целях контроля за использованием детского труда проводятся рейды, а также разъяснительная работа по пропаганде безопасного для детей труда. Так, за первое полугодие 2019 года организованы и проведены 36 проверок и рейдов, в ходе которых выявлены 26 подростков, работающих в недопустимых условиях.⁵⁴ При этом, в указанном национальном отчете не сообщается какие меры были предприняты для изъятия несовершеннолетних из наихудших форм труда и исключению их повторного возврата в детский труд.

Отсутствует единый механизм мониторинга ситуации по детскому труду, позволяющего проводить системный анализ полученных данных по выявлению детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда на местном и республиканском уровнях. Равно как и то, что нет эффективного механизма, предусматривающего комплекс мер по снижению количества работающих детей. Отсутствуют инструменты для проведения мониторинга по выявлению работающих детей, их перенаправлению (в случае необходимости), дальнейшему отслеживанию ситуации для исключения повторного возврата детей в наихудшие формы труда.⁵⁵

Наличие единой базы данных, обобщаемой по результатам мониторинга, а также выявленные случаи детского труда, позволят определять дальнейшую стратегическую политику в сфере детского труда.

3. Дети в сфере труда

3.1. Общая ситуация

За отчетный период наблюдается сохранение практики вовлечения детей в наихудшие формы труда, что подтверждается предварительными выводами, озвученными в ходе реализации проекта МОТ «Искоренение детского труда и торговли людьми в Центральной Азии – от обязательств к действиям»,⁵⁶ а также кейсами, описанных в Приложении 2 к настоящему Отчету.

Детский труд рассматривают, прежде всего, как следствие, результат экономического кризиса в стране и низкого экономического положения семей. Такая ситуация продолжает сохраняться⁵⁷. Соответственно, изучение данной проблемы и выработка различных мер по предотвращению и сокращению количества работающих детей происходит в одном направлении. Безусловно, материальная обеспеченность семьи, стабильное экономическое развитие республики, занятость населения существенно приведут к сокращению числа работающих детей, но реальная ситуация

⁵²Положение детей в Кыргызской Республике, ЮНИСЕФ, 2011 г., стр.35.

⁵³По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁵⁴Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

⁵⁵https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_671370/lang--ru/index.htm

⁵⁶Исследование проведено в рамках пилотного проекта «Анализ рыночных схем и производственно-бытовых цепочек хлопка и фасоли с целью предотвращения и искоренения эксплуатации детского труда в КР», проведенного бизнес-ассоциацией ЖИА совместно с МОТ.

⁵⁷<http://www.stat.kg/media/publicationarchive/45776369-a0eb-401e-bc2c-01ee276b7274.pdf>;
<https://bit.ly/2Nvvn55>

свидетельствует о том, что подобных условий для решения данной проблемы нет.⁵⁸

Изучение ситуации и фактов вовлечения детей в наихудшие формы детского труда подтверждает ограниченный потенциал и наличие слабых механизмов для фактической реализации законов, обеспечивающих правовую защиту от детского труда⁵⁹. Наибольшую трудность вызывает соблюдение трудового законодательства в неформальном секторе экономики (сельское хозяйство, мелкая уличная торговля, перенос тяжестей) и в домашних хозяйствах. Около 70% от общего числа занятых работает в неформальном секторе. Неформальная занятость означает низкие стандарты охраны труда, отсутствие долгосрочных трудовых договоров и отсутствие защиты прав работников. Часто неформальная занятость также означает частичную занятость, которая не позволяет получать достаточный для жизни доход⁶⁰.

Также отмечается, что значительное количество несовершеннолетних вынуждены работать на свалках, чтобы помочь взрослым прокормить свои семьи⁶¹. В условиях неформальной экономики детям платят меньше, чем взрослым, и они меньше знают о своих правах. Некоторых детей заставляют заниматься опасной трудовой деятельностью, такой как добыча угля или металла на свалках отходов закрытых урановых производств, в то время как другие работают «тачечниками» на базарах, дворниках, уличными торговцами или мойщиками машин. Большинство детей в сельской местности заняты на полевых работах, особенно весной и осенью, но в таких случаях зачастую трудно установить – это помощь родителям или вынужденный прогул занятий в школе в пользу тяжелой ненормированной работы⁶².

В то же время практически отсутствуют систематические меры для предотвращения/ сведения к минимуму рисков вовлечения несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда, выявления работающих детей и перенаправления их, при необходимости, на другие виды разрешенных работ или в социальные учреждения (например, для оказания психологической, медицинской помощи). В целом, принимаемые меры направлены на наказание лиц, вовлекших несовершеннолетних в наихудшие формы детского труда⁶³.

На государственные органы, ответственные за выявление детей в трудных жизненных ситуациях, возложена значительная нагрузка. Такая нагрузка выражается в нехватке кадров, низком уровне подготовки сотрудников, высокой текучести кадров из-за ограниченных ресурсов (низкая заработная плата, минимальное выделение средств для надлежащего выполнения работы, например, выделение одной единицы транспортного средства для всех 4 районов т.е. для одного города, отсутствие компенсаций транспортных и других расходов, в том числе на мобильную связь, непосредственно влияющих на выполнение работниками задач по защите прав детей)⁶⁴.

Отсутствует единый механизм мониторинга ситуации по детскому труду, позволяющего проводить системный анализ полученных данных по выявлению детей,

⁵⁸«Детский труд в Кыргызстане». Международная организация, Международная программа по ликвидации детского труда. Бишкек, 2001 г.

⁵⁹По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁶⁰Общая страновая оценка Кыргызской Республики, подготовлен: Graziela Piga, Tomislav Novovich, Roman Mogilevsky, - Бишкек, 2016, с. 73

⁶¹По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁶²Положение детей в КР, ЮНИСЕФ, 2011, с. 38.

⁶³По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

⁶⁴По информации фокус-группы представителей НПО, гос. органов (Отдел поддержки семьи и детей) от 04.10.2019, место проведения: Бишкек, Парк отель.

вовлеченных в наихудшие формы детского труда на местном и республиканском уровнях. Наличие единой базы данных, обобщаемой по результатам мониторинга, а также выявленные случаи детского труда, позволят определять дальнейшую стратегическую политику в сфере детского труда. Основной задачей должно стать перенаправление детей, задействованных на тяжелых работах / вредных работах, в иные сферы, не отнесенных к наихудшим формам детского труда, исключение повторного вовлечения несовершеннолетних в запрещенные виды работ.

Международный опыт показывает, что для эффективного искоренения и предотвращения наихудших форм детского труда необходим системный подход. Для решения целевых задач защиты прав человека в различных государственных органах созданы соответствующие подразделения. Система защиты детей на республиканском уровне представлена следующими государственными органами: Министерство труда и социального развития КР, Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (наряду с иными задачами, выполняет требования по контролю за соблюдением трудового законодательства), Координационный совет по правам человека, Координационный совет по социальной защите населения и правам детей, Федерация профессиональных союзов, Омбудсмен. На районном уровне действуют Управления социальной защиты населения (далее – «Районные Управления»), а также Комиссии по делам детей (далее – «КДД»). Указанные Районные Управления являются территориальными подразделениями Министерства труда и социального развития. КДД является коллегиальным органом системы защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляющим свою деятельность на периодической основе. КДД создается: (а) при местных государственных администрациях; (б) при мэриях городов.

Такой подход призван обеспечить коллегиальное решение по каждому конкретному случаю, касающемуся ребенка. При этом, указанные структуры испытывают потребность в системном обучении кадров.⁶⁵ Вместе с тем, сотрудники Районных Управлений, КДД не обладают полномочиями, которые необходимы для полноценного мониторинга детского труда. В основном, речь идет о необходимости проведения плановых проверок требований по безопасности и охране труда работодателями в секторах формальной занятости. Так, правом проводить проверки предприятий обладает уполномоченный государственный орган в области охраны труда – Государственная инспекция по экологической и технической безопасности. Районные управления самостоятельно, без указанного государственного органа, не смогут осуществить инспекцию предприятия для выявления фактов детского труда. В отношении проверок, проводимых вышеуказанными органами, необходимо отметить, что ими охватываются преимущественно организации образования, поскольку компетенция данных государственных органов в отношении проведения плановых проверок не распространяется на другие организации. Следует отметить, что уполномоченными органами рассматривается вопрос об упразднении КДД ввиду невыполнения поставленных перед ними задач.⁶⁶

Наряду с вышеуказанными органами не менее важная роль в выявлении детей, вовлеченных в наихудшие формы труда, отведена органу прокуратуры и органам внутренних дел. К ним поступают обращения, относящиеся к наихудшим формам детского труда, а также поступают факты по результатам проводимых рейдов

⁶⁵Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со статьей

⁶⁴Конвенции о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году, стр.14.

⁶⁶По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

сотрудниками ИДН, оперативно-розыскной деятельности.⁶⁷

Как следует, система защиты детей включает различные институты и учреждения. Все вышеуказанные органы представляют большую важность для мониторинга детского труда в части выявления, перенаправления детей, вовлеченных в наихудшие формы труда, и исключения возврата выявленных детей к наихудшим формам труда.

Однако, меры по выявлению, пресечению и дальнейшему мониторингу судебных детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда, в основном, не имеют системного характера и являются мерами фактического реагирования (реагирование в случае поступившего факта о вовлечении ребенка в наихудшие формы детского труда). В ряде случаев, нарушения трудового законодательства в части детского труда выявляются в ходе рейдов.⁶⁸

Требуется развитие системы защиты по выявлению, перенаправлению и дальнейшему мониторингу ситуации детей, выведенных из наихудших форм детского труда; необходимо также улучшение взаимодействия уполномоченных органов.

3.2. Наихудшие формы детского труда

Согласно данным Министерства труда и социального развития КР, **за 9 месяцев (январь - сентябрь) 2019 года выявлено 138 работающих детей, из них 16 детей вовлеченных в наихудшие формы детского труда.** Как отмечено, указанным Министерством, на всех детей разработаны индивидуальные планы по защите ребенка, в рамках которого они получают социальные услуги в реабилитационных центрах.⁶⁹ Однако, Министерством не указано в какие именно виды детского труда были вовлечены несовершеннолетние. Также, в своем письме, Министерством не конкретизируется какие именно меры были включены и выполнены при реализации индивидуальных планов.

Наряду с этим, по информации социального работника организации, специализирующейся на защите прав «уличных детей», отмечается сезонность детского труда (работа на рынках, на сельскохозяйственных работах).⁷⁰

Факты по детям, вовлеченным в наихудшие формы детского труда, приведены в Приложении 3 (кейсы детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда) к настоящему Отчету.⁷¹

Ниже приведены данные Национального статистического комитета по работающим детям за 2018 год, но, без указания о выявленных данных по наихудшим формам детского труда. Как следует, данные по работающим детям за 2018 год, приведенные Министерством труда и социального развития КР и Национального статистического комитета КР существенно расходятся. Данный факт показывает, как отсутствие единой базы данных по детскому труду искажает реальную картину. Указанное расхождение свидетельствует о том, что существующая система выявления детского труда и предотвращения дальнейшего вовлечения детей в наихудшие формы детского труда, является неэффективной. Отсутствие реальной картины по ситуации в сфере детского труда, на наш взгляд, не может способствовать изменению ситуации и появлению положительных тенденций, поскольку, не могут полноценно определять политику Министерства труда и социального развития, включая комплекс мер, направленных

⁶⁷Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1360-ХІІ. Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224.

⁶⁸<https://knews.kg/2016/06/29/trud-ne-po-detski/>

⁶⁹Письмо Министерства труда и социального развития КР от 23.10.2019 г., исх.№ 15/1-7/8664.

⁷⁰По информации, предоставленной в рамках консультаций, ОО «Центр защиты детей».

⁷¹Руководство по мониторингу соблюдения прав женщин и детей в области трудовых отношений в рамках международного и национального законодательства, стр.58-64.

минимизацию и предотвращение повторного вовлечения несовершеннолетнего в детский труд.

Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики на ежегодной основе проводится интегрированное выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы. Так, в 2018 году численность детей в возрасте 15-17 лет составила 27,3 тыс. человек.⁷²

Таблица 13. Занятое население в возрасте 15-17 лет за 2018 год

Занятые, тыс. человек	27,3
по полу:	
мужчины	19,3
женщины	8,0
по месту проживания:	
город	3,7
село	23,6

Ниже данные Министерства труда и социального развития КР на период с 2016 по 2018 гг.:⁷³

Год	Работающие дети	Вовлеченные в наихудшие формы детского труда
2016 г.	742	9
2017 г.	759	26
2018 г.	593	22

По данным Кластерного обследования за 2018 год, распространенность детского труда выше среди мальчиков, чем девочек (33,6 %/ и 19 %). Дети, проживающие в сельской местности, участвуют в экономической деятельности чаще, чем дети городской местности. Дети из семей, входящих в беднейший квинтиль благосостояния, почти в 5 раз чаще привлекаются к детскому труду по сравнению с детьми из богатейшего квинтиля (32,1 % и 6,1 %). Доля детей в возрасте 15-17 лет, привлекающихся к работе во вредных условиях выше, чем в других возрастных группах. Доля детей, работающих во вредных условиях выше в квинтиле самых бедных (12 %), а также в сельской местности (15,2 %). К вредному труду привлекаются чаще мальчики (16,1 %). По регионам самый высокий показатель детского труда наблюдается в Нарынской области (40,5 %), а самые низкие показатели - в г. Бишкек (7,3 %) и г.Ош (6,1 %).⁷⁴

По информации МОТ, в Кыргызстане работают 39% детей.⁷⁵ Они заняты преимущественно в сельскохозяйственной сфере, торговле и перерабатывающей промышленности.⁷⁶

В КР существует ряд факторов, создающих предпосылки для торговли людьми, включая сложное социально-экономическое положение, связанная с ним безработица,

⁷²Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

⁷³Письмо Министерства труда и социального развития КР от 23.10.2019 г., исх.№ 15/1-7/8664.

⁷⁴Пятый периодический доклад Кыргызской Республики о выполнении Конвенции о правах ребенка за период с 2014 по 2019 годы.

В приложении 4 к настоящему Отчету приведена информация Национального статистического комитета КР по работающим детям (участие детей в экономической деятельности).

⁷⁵https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_671370/lang--ru/index.htm

⁷⁶<https://bit.ly/2nAN6hy>

влекущая увеличение числа мигрантов как внутри республики, так и за ее пределами. В числе жертв торговли людьми, весомую часть составляет трудоспособное население, зачастую с низким уровнем образования и правовой грамотности.⁷⁷

По данным Национального статистического комитета КР и ЮНИСЕФ, в Кыргызстане более 277 тысяч детей оставлены без присмотра родителей из-за трудовой миграции.⁷⁸ Хотя у семей мигрантов более высокий доход благодаря денежным переводам из-за рубежа, отсутствие родителей вынуждает детей выполнять тяжелую работу, которая лишает их свободного времени и даже является причиной пропуска занятий в школе. Дети внутренних мигрантов составляют примерно 80 процентов уличных детей. Они часто проживают в аварийных домах на окраинах Бишкека с ограниченным водоснабжением, газом, электричеством, санитарными объектами и коммуникациями, и имеют ограниченный доступ к медицинским услугам, образованию и социальным пособиям. Дети мигрантов, которые и так уже малообеспеченные и очень уязвимые, подвергаются большому риску насилия, эксплуатации и общественно опасного поведения.⁷⁹

Бедность, безусловно, является основной причиной, заставляющей детей работать. Доход, полученный от работы ребенка, оказывается важнейшим фактором выживания самого ребенка или его семьи. Согласно данным опроса, детей, работающих в хлопководческой, рисоводческой и табакководческой отраслях сельского хозяйства Кыргызской Республики, к основным причинам, по которым дети начали работать, относится: «принуждение родителей, желание улучшить материальное положение семьи, купить необходимые вещи и игрушки и т.д.»⁸⁰

Кроме того, широко распространены мнения, а также местные традиции и обычаи также играют важную роль. Например:

- мнение о том, что труд благоприятно сказывается на формировании характера и развитии навыков детей;
- традиции, толкающие неимущие семьи занимать крупные денежные суммы для организации праздников и религиозных обрядов и полагаться на труд своих детей для возврата таких долгов (крепостной труд);
- убеждение в том, что девочки менее нуждаются в образовании, чем мальчики;
- дети из больших семей имеют больше шансов оказаться на работе, чем дети из семей малочисленных, так как доходов родителей недостаточно для содержания большой семьи.
- доступность и качество школьного образования.⁸¹

Детский труд может настолько глубоко корениться в местных традициях и обычаях, что ни родители, ни сами дети не сознают, что детский труд противоречит интересам самих детей и является незаконным.

Крайне важным фактором являются сами семьи. Огромное число детей заняты на семейных предприятиях (на фермах, на предприятиях частного сектора, семейных полях, земельных наделах и т.д.). Так, по результатам первого национального

⁷⁷Национальный доклад по Универсальному периодическому обзору, 19-30 января 2015 г., стр.16.

⁷⁸<https://rus.azattyk.org/a/29976946.html>

⁷⁹<https://uni.cf/2ndWcAL>

⁸⁰Искоренение наихудших форм детского труда в Кыргызстане: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 (1999) для профсоюзных активистов, Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК); Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, -Бишкек: МОТ, 2012, стр.11.

⁸¹Искоренение наихудших форм детского труда в Кыргызстане: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 (1999) для профсоюзных активистов, Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК); Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, -Бишкек: МОТ, 2012, стр.11.

обследования по детскому труду, подавляющее большинство работающих детей трудятся как неоплачиваемые семейные работники (95%). В основном они вовлечены в домашнее производство (76,4%), которое включает в себя сельскохозяйственные работы (19,7%). Однако, даже работая на семейных предприятиях, здоровье и безопасность детей может подвергаться серьезному риску.⁸²

3.3. Детский труд и частный сектор

Из интервью с председателем комитета по труду и занятости ЖИА Жоодаром Омошовым:⁸³

«... В обществе часто путают понятия трудового воспитания с детским тяжелым трудом. Это действительно разные вещи. Я сам вырос в селе и помню, как нас отправляли на сенокос работать. Но одно дело, когда ты воспитываешь своих детей и учишь труду, другое – когда переходя все черты, детей вынуждают работать на регулярной основе...».

«...В КР детский труд как правило используется в сферах торговли и сельского хозяйства. На этом фоне мы решили вместе посмотреть, как обстоят дела, выбрав три основных направления: хлопок, грецкий орех и фасоль.

Мы, как партнеры в данном проекте, открыли наши платформы в регионах, чтобы можно было на местах оценить ситуацию.

Далеко не все люди открыты к диалогу и все же мы увидели, что очень большое количество детей задействовано при сборе грецкого ореха, который помимо прочего нужно еще и почистить, и упаковать.

Люди приводят множество аргументов, оправдывая детский труд. В частности, называют отсутствие мужчин, а также то, что дети более ответственно относятся к работе, также указывается трудовая миграция взрослого населения...».

«...Три года мы сотрудничаем с МОТ, а два года назад мы открыли комитет по труду и занятости. Мы должны каким-то образом поднимать уровень социальной ответственности наших предпринимателей, в частности, более тысячи предпринимателей ЖИА.

В Кыргызстане на сегодня зарегистрировано более 400 тысяч субъектов предпринимательства и в совокупности все ассоциации работодателей не представляют и 10% от этого количества. Это колоссальная масса предпринимателей, которым вообще не знакома тема опасности детского труда. Мы должны были с чего-то начать и начали с данного проекта...».

«...Работать с людьми очень трудно, тем более с сельскими жителями. У них есть определенные шаблоны работы, которые очень трудно переломить.

Их аргумент заключается в том, что они так работали испокон веков. Рабочей силы не хватает, чем дети будут «бездельничать» пусть лучше работают...».

⁸²Искоренение наихудших форм детского труда в Кыргызстане: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 (1999) для профсоюзных активистов, Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК); Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, -Бишкек: МОТ, 2012, стр.12.

⁸³<https://bit.ly/2mIP19r>

Почему работодатели за пределами семьи нанимают детей на работу:⁸⁴

- дети – дешевая рабочая сила;
- дети физически могут выполнять некоторые виды работ лучше, чем взрослые;
- детьми легче управлять, чем взрослыми, хотя они и обладают меньшими навыками;
- дети в меньшей степени осознают свои права, доставляют меньше хлопот, меньше жалуются и более приспособляемы;
- детьми легче пожертвовать в случае возникновения каких-либо сложностей;
- работодатели получают моральное удовлетворение от того, что ими была оказана помощь нуждающимся детям.

4. Заключение

Законодательством запрещены наихудшие формы детского труда. Однако, система контроля за исполнением законов, практически, отсутствует. Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в части пересмотра минимального трудового возраста несовершеннолетнего, а также в части уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в наихудшие формы труда. В основном, преобладает привлечение виновного лица к уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в наихудшие формы труда. Такие факты носят, скорее, частные случаи, выявляются в ходе проводимых рейдов. Однако, неурегулированным является вопрос в части вовлечения несовершеннолетних в иные формы детского труда. Например, в случае использования детского труда в сельскохозяйственных работах.

Отсутствует постоянная система мониторинга, направленная на выявление и отслеживание ситуации в отношении детей, вовлеченных в запрещенные виды труда.

Однако, предпринимаемые меры не нашли своего практического применения.

В качестве инструментов для планирования деятельности государственных органов, как правило, выступают их стратегические планы. Тем не менее, несмотря на наличие различных стратегических программ, утверждаемые на определенные периоды времени, принимаемые программы оказались нереализованными в полной мере. Несмотря на законодательно установленные требования о запрете наихудших форм детского труда, отмечается тенденция к увеличению запрещенных видов детского труда. Такая ситуация отмечалась еще в 2014 году, когда была отмечена устойчивая положительная тенденция к снижению численности детей, вовлеченных в детский труд. Однако число детей, вовлеченных в опасные формы детского труда, по сравнению с 2007 годом увеличилось более чем на 93 тысячи и составило в 2014 году 276 218 детей.⁸⁵ Факт роста числа детей, вовлеченных в опасные виды работ, также, был отмечен в 2018 году.⁸⁶

Согласно многочисленным исследованиям, многие дети трудятся в условиях неформальной занятости экономики (мелкая уличная торговля, перенос тяжестей, мусорные свалки, скотобойни) и домашних хозяйствах. Большинство работающих детей заняты в сельском хозяйстве.

Предпосылками для вовлечения в наихудшие формы труда являются сложное социально-экономическое положение, связанная с ним безработица, влекущая увеличение числа мигрантов как внутри республики, так и за ее пределами.

⁸⁴ Искоренение наихудших форм детского труда в Кыргызстане: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 (1999) для профсоюзных активистов, Международная программа по искоренению детского труда (ИПЕК); Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, -Бишкек: МОТ, 2012, стр.12.

⁸⁵<https://knews.kg/2016/06/29/trud-ne-po-detski/>

⁸⁶<https://kabar.kg/news/v-kyrgyzstane-rastet-chislo-detei-vovlechennykh-v-opasnye-vidy-raboty/>

Несмотря на законодательно установленные требования о запрете наихудших форм детского труда, отмечается тенденция к увеличению запрещенных видов детского труда.

Детскому труду, особенно в случаях привлечения в сельскохозяйственные виды работ находят оправдание. Распространено мнение о том, что труд благоприятно сказывается на формировании характера и развитии навыков детей. Местные традиции и обычаи также играют важную роль, например, традиции, толкающие неимущие семьи занимать крупные денежные суммы для организации праздников и религиозных обрядов и полагаться на труд своих детей для возврата таких долгов (крепостной труд). При этом, дети из больших семей имеют больше шансов оказаться на работе, чем дети из семей малочисленных, так как доходов родителей недостаточно для содержания большой семьи.

Несмотря на наличие законодательства, как у местных органов власти, так и у руководства страны отсутствует политическая воля, необходимая для влияния на лиц, занятых в сфере сельского хозяйства и предпринимателей, а также для борьбы с детским трудом⁸⁷.

В течение отчетного периода, продолжалась практика вовлечения детей в наихудшие формы труда, о чем свидетельствуют предварительные выводы проекта МОТ «Искоренение детского труда и торговли людьми в Центральной Азии - от намерения к действиям», а также случаи, описанные выше.

4.1. Государственные меры по искоренению наихудших форм детского труда

В настоящее время в республике вопросами защиты детей занимаются различные государственные, неправительственные и международные организации. Созданы институты для защиты детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Однако, предпринимаемые меры, в основном, сводятся к реагированию на факты наихудших форм детского труда.⁸⁸

Нет эффективного механизма, предусматривающего комплекс мер по снижению количества работающих детей, включая мониторинг ситуации по детскому труду, позволяющего проводить системный анализ полученных данных по выявлению детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда на местном и республиканском уровнях. Отсутствуют инструменты для проведения мониторинга по выявлению работающих детей, их перенаправлению (в случае необходимости), дальнейшему отслеживанию ситуации для исключения повторного возврата детей в наихудшие формы труда.

Наличие единой базы данных, обобщающей результаты мониторинга, а также выявленные случаи детского труда, позволят определять дальнейшую стратегическую политику в сфере детского труда.

Мониторинг проводился посредством: (1) изучения исследовательских отчетов, аналитических материалов и отчетов по исполнению международных обязательств, включая анализ законодательства в части вопросов, обозначенных целью настоящего мониторинга (кабинетное исследование); (2) анализа статистических данных государственных органов, имеющих в свободном доступе; (3) письменного опроса государственных органов и НКО, специализирующихся в сфере прав человека; (4) изучения официальных данных, публичных комментариев (интервью), размещенных в СМИ.

⁸⁷Положение детей в КР, ЮНИСЕФ, 2011, с. 38-39.

⁸⁸По информации фокус-группы представителей НКО, государственных органов (Отдел по поддержке семьи и детей) от 04.10.2019 г., место проведения: г.Бишкек, «Парк Отель».

5. Рекомендации:

5.1. Совершенствование законодательства в части:

- 5.1.1. Принятия стратегических программ (Плана действий) по искоренению наихудших форм детского труда, а именно разработанного Плана мероприятий по предотвращению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда (НФДТ) на 2019-2024 годы».
- 5.1.2. Обеспечить правовые основы для проведения мониторинга детского труда, разработать механизмы по мониторингу неформального сектора экономики. В этом случае цель может быть достигнута посредством совмещения мониторинга детского труда с плановыми и внеплановыми инспекционными проверками, осуществляемыми специально подготовленными для этого государственными инспекторами труда.
- 5.1.3. Совершенствование уголовного законодательства в части обеспечения полноценной защиты несовершеннолетнего посредством исключения градации несовершеннолетнего (до 14 лет, до 16 лет), а также исключения требований о «заведомо» известном возрасте несовершеннолетнего, что влияет на степень вины.

5.2. Развитие системы защиты от наихудших форм детского труда посредством:

- 5.2.1. Усиления системы мониторинга наихудших форм детского труда, направленной на: **(а)** выявление, **(б)** перенаправление / изъятие из наихудших форм детского труда, **(в)** отслеживание судьбы ранее вовлеченных в различные виды запрещенного детского труда, **(г)** и проверку действенности мер, принимаемых в результате мониторинга. Это необходимо для того, чтобы предотвратить возврат к наихудшим формам детского труда.
- 5.2.2. Определения уполномоченного государственного органа, ответственного за мониторинг исполнения ратифицированных Кыргызской Республикой Конвенций в контексте ВСП+ ЕС.
- 5.2.3. Разработки и внедрения в уполномоченных органах по защите детей от наихудших форм детского труда инструмента проведения мониторинга, включающего формы для заполнения, типовой перечень вопросов. Эти документы облегчают работу участников мониторинга и обеспечивают прозрачность процесса. Мониторинг детского труда может быть интегрирован в инспекционные проверки по соблюдению требований по охране труда. В таком случае необходимо подготовить государственных служащих по защите детей к использованию разработанных инструментов проведения такого мониторинга.
- 5.2.4. Усиления межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления; интеграции механизма мониторинга детского труда в повседневную деятельность уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления. Выработки механизма сопровождения и социальной реабилитации детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда.
- 5.2.5. Усиления работы профессиональных союзов и Омбудсмана в части мониторинга наихудших форм детского труда.

- 5.2.6. Оказания помощи семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, для расширения экономических возможностей, альтернативной занятости и получения дополнительных источников дохода взрослых членов семей.⁸⁹ Совершенствование системы выдачи социальных пособий, позволяющей выявлять наиболее нуждающиеся семьи, на попечении которых находятся несовершеннолетние дети.
- 5.2.7. Формирование объективной и актуализирующейся базы данных детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда. База должна гарантировать и обеспечивать требования законодательства в сфере защиты персональных данных и обеспечения права на защиту частной жизни.
- 5.2.8. Обеспечение постоянного усиления потенциала социальных работников, иных лиц, вовлеченных в мониторинг наихудших форм детского труда.
- 5.2.9. Закрепление количества сотрудников, выполняющих функции по защите и обеспечению прав детей, пропорционально количеству дел / кейсов, что позволило бы полноценно выполнять предусмотренные задачи и функции. Разрешение вопроса, связанного с ограничением ресурсов при выполнении уполномоченными сотрудниками функций по защите и обеспечению прав детей.

5.3. Проведение информационно-разъяснительных работ по вопросам наихудших форм детского труда с:

- 5.3.1. Объединениями работодателей; Союзы имеют возможность взаимодействовать с большим количеством взрослых работников и их семьями. Они в состоянии разъяснить им, насколько важно дать детям образование, защищать их от опасностей, которые грозят детям на работе, а также оградить от необходимости работать с такого раннего возраста. Профсоюзы играют огромную роль в коллективных переговорах и в социальной мобилизации усилий на национальном уровне.
- 5.3.2. Семьями с несовершеннолетними, с акцентом на регионы, где основным заработком является ведение сельского хозяйства, в которое вовлечены несовершеннолетние.
- 5.3.3. Предпринимателями (бизнес-сообществами).
- 5.3.4. Судьями и правоохранительными органами.

⁸⁹Рекомендация МОТ по результатам итоговая встреча по обсуждению результатов реализации проекта Международной организации труда (МОТ) «Искоренение детского труда и торговли людьми в странах Центральной Азии», 12 апреля 2019 года.